



Bundeskartellamt untersagt Zusammenschlussvorhaben Remondis/DSD

Branche: Entsorgungswirtschaft, Verpackungsentsorgung

Aktenzeichen: B4-21/19

Datum der Entscheidung: 11.7.2019

Das Bundeskartellamt hat das Vorhaben der REMONDIS SE & Co. KG untersagt, sämtliche Anteile am dualen System DSD – Duales System Holding GmbH & Co. KG zu erwerben. Das Vorhaben hätte zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs auf dem Markt für duale Systeme und zur Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung bei der Vermarktung aufbereiteter Hohlglasscherben geführt. Die von den Zusammenschlussbeteiligten angebotenen Zusagen waren nicht geeignet, eine Untersagung abzuwenden.

1. Duale Systeme

Das Zusammenschlussvorhaben betrifft erstens den bundesweiten Markt für duale Systeme. Duale Systeme organisieren im Auftrag der Inverkehrbringer von Verkaufsverpackungen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben des Verpackungsgesetzes (VerpackG)¹ die Entsorgung der Verkaufsverpackungen aus Leichtverpackungen (LVP) und aus Hohlglas sowie Papier-Pappe-Kartonagen (PPK). Die Inverkehrbringer entrichten dafür sogenannte Lizenzierungsentgelte an die dualen Systeme (Lizenzierungsmarkt). Die dualen Systeme beauftragen ihrerseits Entsorgungsunternehmen mit der Sammlung, Sortierung und Verwertung dieser Verkaufsverpackungen. DSD ist mit aktuellen Marktanteilen um 30% bei der Lizenzierung von LVP und Hohlglas in der Gesamtschau über die drei Verpackungsfraktionen nach wie vor das größte von den derzeit insgesamt acht tätigen dualen Systemen in Deutschland. Entsprechend seiner Marktanteile ist DSD als Ausschreibungsführer in sehr vielen der ca. 450 Erfassungsgebiete für die Beauftragung der Erfassungsleistung verantwortlich. Die Erwerberin Remondis ist ein bundesweit tätiges Entsorgungsunternehmen und bietet die von

¹ Das VerpackG ist am 1.1.2019 in Kraft getreten. Davor waren die Vorgaben in der Verpackungsverordnung (VerpackV) geregelt.

den dualen Systemen nachgefragten Leistungen an. Zu den Tätigkeiten gehören die Erfassung (Sammlung), Sortierung, Aufbereitung und Verwertung von Verkaufsverpackungen einschließlich der thermischen Verwertung von LVP-Sortierresten. Remondis erreicht 2019 Anteile von [30-35%] bei bundesweiter Betrachtung der Erfassung von LVP bzw. [35-40%] bei der Erfassung von Hohlglas.

Als unmittelbarer Effekt des Zusammenschlussvorhabens wäre die Verdrängung von Wettbewerbern des bereits ohne den Zusammenschluss marktstarken Zielunternehmens DSD auf dem Markt für duale Systeme zu erwarten gewesen, da die Art und der Umfang der vertikalen Integration in den Remondis-Konzern Möglichkeiten und Anreize geschaffen hätte, die Kosten der mit DSD konkurrierenden dualen Systeme in signifikantem Umfang und auf nachhaltige Weise zu erhöhen („Raising Rivals‘ Costs“). Das Vorhaben ließ darüber hinaus mittel- bis langfristig zusätzliche Möglichkeiten und Anreize zur Verdrängung von Remondis-Wettbewerbern bei der Erfassung, Sortierung und Aufbereitung von Verkaufsverpackungen erwarten, die mittelbar ebenfalls zu einer Erhöhung der Kosten der DSD-Wettbewerber geführt hätten.

Unmittelbar mit dem vorliegenden Zusammenschluss hätten sich die Anreize von Remondis in Bezug auf sein Verhalten gegenüber den mit DSD konkurrierenden Betreibern von dualen Systemen geändert, die Erfassungs-, Sortier-, Aufbereitungs- und Verwertungsleistungen bei Remondis nachfragen. Durch den Zusammenschluss wäre es für Remondis rational (d. h. profitabel) gewesen, von den konkurrierenden Betreibern von dualen Systemen höhere Preise für erbrachte Leistungen auf den nachgelagerten Stufen zu verlangen (oder geringere Mengen zu verarbeiten) als ohne den Zusammenschluss. Die erhöhten Kosten für die Erfassung, Sortierung, Aufbereitung und Verwertung von Verkaufsverpackungen ließen erwarten, dass die mit DSD konkurrierenden dualen Systeme ihrerseits gezwungen gewesen wären, die Preise für die Lizenzierung von Verkaufsverpackungen zu erhöhen. Der zu erwartende Preiserhöhungsdruck hätte die Position von DSD auf dem Lizenzierungsmarkt gestärkt. Insofern hätte die fusionierte Einheit Remondis/DSD in Folge des Zusammenschlusses entweder den durch die Kostenerhöhung der Wettbewerber gewonnenen Preissetzungsspielraum zu eigenen Preiserhöhungen nutzen können und von steigenden Margen auf dem Markt für Duale Systeme profitiert, oder Remondis/DSD hätte durch die Gewinnung preissensibler Inverkehrbringer als zusätzliche Kunden seine Marktanteile zu Lasten seiner Wettbewerber erheblich ausbauen, d.h. Wettbewerber verdrängen können. Zweiteres war nach Ansicht der Beschlussabteilung zu erwarten. Langfristig hätte dies unter Umständen sogar zum Marktaustritt von konkurrierenden dualen Systemen führen können.

Konkret bedeutet das auf den Erfassungsmärkten für LVP und Hohlglas einen unmittelbar durch die Fusion geschaffenen Anreiz für Remondis zu höheren Geboten bei Ausschreibungen, bei denen DSD nicht Ausschreibungsführer ist. Dies betrifft einen Großteil des Marktes (derzeit etwa 70% der Ausschreibungen). Betroffen gewesen wären alle Ausschreibungsgebiete in Deutschland, die vollständig innerhalb der nächsten drei Jahre ausgeschrieben werden. Remondis hätte nach der Fusion somit Anreize gehabt, in diesen Gebieten höhere Angebote abzugeben als bisher. Höhere Gebote von Remondis wären immer dann mit höheren Erfassungskosten der DSD-Wettbewerber einher gegangen, wenn Remondis ohne die Gebotserhöhung Bestbieter gewesen wäre: Im Fall des Ausschreibungsgewinns hätte Remondis zum einen von den höheren realisierten Preisen für die Erfassungsleistungen und zum anderen von der bei den DSD-Wettbewerbern (vor allem beim jeweiligen Ausschreibungsführer) verursachten Kostensteigerung profitiert, die sich in einem Anstieg der Lizenzierungsentgelte auf dem Dualen Systeme-Markt niedergeschlagen hätte. Dieser zweite Effekt wäre ausschließlich als Folge des in Rede stehenden Zusammenschlusses aufgetreten. Ebenso hätte Remondis/DSD fusionsbedingt im Fall von „durch die Gebotserhöhung von Remondis“ verlorenen Ausschreibungen immer noch von der Kostensteigerung bei den konkurrierenden dualen Systemen und etwaigen davon verursachten Steigerungen der Lizenzierungsentgelte profitiert. Im Grundsatz dieselben Effekte hätten auf den Märkten für die LVP-Sortierung und Hohlglas-Aufbereitung sowie auf Verwertungsmärkten auftreten können, wenn Remondis dort über eine gewisse, ggf. räumlich begrenzte Marktmacht verfügt. Dies war insbesondere in der Mehrzahl der regionalen LVP- und Hohlglas-Erfassungsmärkte sowie im Bereich der Aufbereitung von Hohlglas gegeben.

Mittel- bis langfristig ließ der Zusammenschluss in bestimmten Konstellationen zusätzliche Möglichkeiten und Anreize zur selektiven Verdrängung von Remondis-Wettbewerbern bei der Erfassung, Sortierung und Aufbereitung von Verkaufsverpackungen sowie der Vermarktung der sortierten bzw. aufbereiteten Stofffraktionen erwarten. Grundsätzlich waren bei Remondis bereits ohne den Zusammenschluss Möglichkeiten und Anreize zur Verdrängung von Wettbewerbern gegeben. Durch die Übernahme von DSD hätte Remondis auf den Erfassungsmärkten umfangreichen Einblick in die Bestpreise der von DSD als Ausschreibungsführer betreuten Versorgungsgebiete erhalten, zum Teil auch in Kalkulationsunterlagen und Organisationsstrukturen von Wettbewerbern. Diese Zusatzinformationen hätten es Remondis gegenüber der Situation ohne den Zusammenschluss erleichtert, einzelne Wettbewerber bei den Ausschreibungen für die Erfassung von LVP und Hohlglas zu unterbieten und auf diese

Weise (finanzschwächere) Remondis-Wettbewerber mittel- bis langfristig von den jeweiligen Märkten zu verdrängen.

In der Sortierung von Verkaufsverpackungen aus LVP bzw. der Aufbereitung von Hohlglas hätte Remondis durch die Übernahme von DSD unmittelbaren Zugriff auf die DSD aufgrund seines Marktanteils zustehenden Stoffströme erhalten. Remondis hätte die DSD-Mengen künftig und unmittelbar nach einer Übernahme von DSD in eigenen Anlagen sortieren bzw. aufbereiten können, soweit dies für das fusionierte Unternehmen vorteilhaft gewesen wäre und entsprechende Kapazitäten vorhanden gewesen wären. Letzteres war insbesondere bei der Hohlglasaufbereitung der Fall. Auf diese Weise hätten die Remondis-Anlagen ggf. schon kurzfristig besser ausgelastet werden können. Gleichzeitig hätten Remondis-Wettbewerbern damit teilweise erhebliche Mengen entzogen werden können, was bei diesen aufgrund bestehender Abhängigkeiten von DSD-Mengen mittelfristig zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten bis hin zum Marktaustritt hätte führen können. Diese Wirkungszusammenhänge hätten die Marktposition von Remondis bei der Sortierung und Aufbereitung punktuell verbessert. Dies wiederum hätte perspektivisch, d.h. mittel- bis langfristig, die Position von Wettbewerbern auf dem Markt für duale Systeme verschlechtert, deren Auswahl- und Ausweichmöglichkeiten bei Sortier- und Aufbereitungsanlagen sich in der Zukunft verringert hätten.

Diese Effekte bei der Erfassung, Sortierung und Aufbereitung von Verkaufsverpackungen hätten sich mit den Effekten auf dem Markt für duale Systeme wechselseitig verstärkt. Die Wettbewerber von DSD wären zunehmendem Preiserhöhungsdruck ausgesetzt gewesen und hätten Marktanteile an DSD verloren. Das hätte wiederum DSD mehr Versorgungsgebiete mit Ausschreibungsführerschaft und einen noch größeren Zugriff auf Stoffmengen gebracht.

2. Vermarktung aufbereiteter Hohlglasscherben

Zweitens ließ das Zusammenschlussvorhaben die Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung von Remondis/DSD bei der Vermarktung von aufbereitetem Hohlglas gegenüber den Glashütten und sonstigen Nachfragern mit gemeinsamen Marktanteilen von Remondis und DSD deutlich über der Vermutungsschwelle für Einzelmarktbeherrschung von 40 % (§ 18 Abs. 5 GWB) erwarten.

Remondis und DSD hätten nach dem Zusammenschluss bei bundesweiter Betrachtung gemeinsam einen Marktanteil von über 40 % der zur Vermarktung anstehenden aufbereiteten Hohlglasscherben auf sich vereint. Bei einer engeren räumlichen Marktabgrenzung bezogen auf einen Marktraum Nord/West (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) hätten sich die gemeinsamen Marktanteile von Remondis und DSD auf über 50 %, in einem

Marktraum Ost (Brandenburg, Sachsen, Thüringen) sogar auf über 60 % addiert. Lediglich in einem Marktraum Süd (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) hätten die gemeinsamen Marktanteile von Remondis und DSD unter der Vermutungsschwelle für Einzelmarktbeherrschung von 40 % gelegen.

Das untersagte Vorhaben hätte zum Zusammenschluss des größten Anbieters von aufbereiteten Hohlglasscherben DSD mit dem zweitgrößten Anbieter Remondis geführt. Die Wettbewerber in den einzelnen Markträumen hätten weder einzeln noch zusammen über die von Remondis und DSD vermarkteten Mengen verfügt. Ein vollständiges oder teilweises Ausweichen auf andere Anbieter von Hohlglasscherben (auch aus dem benachbarten Ausland) wäre für die nachfragenden Glashütten damit schwer bis gar nicht möglich gewesen. Daraus hätten sich für eine Einheit Remondis/DSD Preissetzungsspielräume beim Absatz ihrer Hohlglasscherben eröffnet, die durch den Wegfall von DSD als größtem Wettbewerber künftig weder vom Wettbewerb noch von den Nachfragern hinreichend hätten kontrolliert werden können. Aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen wäre auch ein Ausweichen auf Primärrohstoffe für die Glasherstellung weder technisch noch wirtschaftlich in einem Umfang sinnvoll gewesen, der die fusionsbedingten Preissetzungsspielräume wirksam hätte begrenzen können.

Remondis und DSD haben in Reaktion auf die mitgeteilten wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamtes Zusagen angeboten, die die Veräußerung von zwei Anlagen zur Altglasaufbereitung sowie weitere Zusagen umfassten, die das künftige Verhalten der Unternehmen betrafen. Diese Zusagen waren jedoch in der Gesamtbewertung weder geeignet noch ausreichend, um die wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamtes auszuräumen. Generell gilt, dass Zusagen, die eine fortlaufende Verhaltenskontrolle notwendig machen würden, bereits von Gesetzes wegen nicht zur Beseitigung wettbewerblicher Bedenken vorgesehen sind (§ 40 Abs. 3 Satz 2 GWB). Darüber hinaus wären die Zusagen zum Teil von einer Zustimmung anderer dualer Systeme abhängig gewesen.

Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig, Remondis hat am 24. Juli 2019 Beschwerde gegen den Untersagungsbeschluss eingelegt.